

## **Перспективы развития лоббизма в России в конце 90-х гг.**

Лоббизм в современной России как явление политической и экономической жизни получил мощный импульс для своего развития. Причин для этого существует множество, а одна из главных — приватизация, связанная с перераспределением собственности, изменение ее форм на фоне несоответствия законодательной базы историческим реалиям и низкой правовой культурой современного российского общества. Вторая, и в перспективе доминирующая причина развития, и возможного правового оформления этого явления — относительная открытость России по отношению к внешнему миру, значительная экономическая зависимость от наиболее развитых стран и влиятельных международных организаций (МВФ, МБРР и др). Эти жизненные реалии подталкивают российскую политическую элиту добиваться льгот и уступок мирового сообщества, права участвовать в международных политических и экономических проектах по общепринятым правилам, используя уже имеющиеся отрегулированные международные институты и механизмы принятия решений в этих ключевых сферах, предполагающих участие профессиональных лоббистов. Таким образом формируется как внешний лоббизм, так и внутренний, организационно оформляющий экспансии динамично развивающихся групп интересов. Поэтому практика лоббирования не может изучаться с отрывом от анализа основных тенденций развития групп интересов с одной стороны, и специфики так называемых точек доступа, через которые происходит удовлетворение этих интересов — с другой.

Российской спецификой, влияющей на организационную сторону процесса лоббирования является наличие клиентурно-управленческого аппарата целых отраслей в экономике, напрямую зависящих от вышестоящего министерства или ведомства. В начале 90-х произошло их дальнейшее качественное развитие. В некоторых случаях клиентуры адаптировали старые, оставшиеся с коммунистических времен государственные структуры либо создали новые клиентуры, опирающиеся на связи с так называемыми криминальными структурами, а ими оказались многие в силу медленного и непоследовательного оформления законодательной базы.

Признание укрепления клиентурных связей, показателей формирования хорошо организованных и структурированных

групп интересов совершилось в середине 90-х гг. За норму их признает большинство “новых чиновников”. Результаты проведенных исследований в этой области показывают, что важнейшей составляющей сегодняшнего административного процесса в России являются клиентурные связи (отношения личной преданности и покровительства), которые:

- пронизывают практически весь аппарат,
- оказывают решающее значение на карьере чиновника.
- определяют путь разрешения конфликтов,
- воспринимаются большинством управленцев как нормальные и естественные условия аппаратной деятельности.

Поэтому формирование клиентурной бюрократии с сильно выраженной тенденцией к приватизации государства различного рода “аппаратными” партиями как в центре так и в регионах будет определять специфику российского лоббизма.

Другой фактор — наличие точек доступа для лоббирования — затрагивает распределение полномочий внутри структуры органов государственной власти. В этом отношении лоббисты могут быть как встроенными (чиновники и даже целые министерства, комитеты парламента), так и внешними по отношению к государственным органам власти. Учитывая политическую традицию выраженного доминирования исполнительной власти, ее большей эффективности по сравнению с другими ветвями власти, лоббисты обосновывают именно в ее подразделениях. Например, одним из институтов исполнительной власти является администрация президента Российской Федерации. Администрация понимается как структура, осуществляющая государственное управление. Конституция не раскрывает задачи, полномочия и функции администрации. Уточняется лишь процедура ее формирования (ст.83). Администрация обладает широкими возможностями влияния на правительство, не подконтрольна парламенту и потому оптимальна для эффективного лоббирования.

Статьи закона “Об основах государственной службы Российской Федерации”, до определенной степени регулирующие лоббистскую деятельность, содержат много лазеек. Ст. II п. 1 запрещает заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, творческой и научной. Но при желании в педагогическую, творческую и научную деятельность можно включить очень многое. Гораздо интереснее, что допускается создание в целях технического обеспечения деятельности государственных органов включение в их штатное расписание должностей (читай встроенных лоббистов), не относящихся к го-

сударственным и не подпадающих даже под имеющиеся ограничения вышеупомянутого закона.

И, наконец, третьим фактором, определяющим развитие лоббизма в России, служит федеративное устройство государства, причем в большинстве случаев Субъекты Федерации не равны в правах. Это, с одной стороны, заставляет их все активнее лоббировать свои интересы в Москве, а с другой стороны, дает возможности промышленно-финансовым группам выбирать и корректировать оптимально выгодные условия для своей деятельности в конкретном Субъекте Федерации. В этом смысле областной закон “О муниципальной службе Свердловской области”, принятый в марте 1996 г. повторяет почти полностью закон Российской Федерации “Об основах государственной службы”. Но при этом роль чиновника в качестве встроенного лоббиста еще более усиливается ст.10 п.1 данного закона. По данному положению, муниципальный служащий обязан обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан, а для этого ст. 9 п.1-ым чиновник допускается до обширных массивов информации и может бесплатно требовать и получать необходимые материалы и информацию, в том числе и финансово-экономического характера.

Все проявляющиеся тенденции развития российского лоббизма позволяют предполагать, что эффективного закона, регулирующего лоббизм, еще долго не будет. До настоящего времени лоббизмом в России занимается кто только может, его границы как возможного механизма принятия решений продолжают формироваться в настоящее время. И если лоббирование интересов России во вне — достаточно структурированный процесс, то внутри страны процесс структурирования только начался, а его результаты весьма неоднозначны.

О.В. Пшеницына

## **Некоторые аспекты социальной работы в условиях современного российского общества**

Страна и ее граждане переживают сложное и ответственное время. Россия выбирает свой путь — путь социально-экономических и политических преобразований. Процессы проходят весьма противоречиво. С одной стороны, появляется возмож-